

Système d'aide à la décision en matière d'investissements publics développé par le département des finances du canton de Vaud

Autor(en): **Goetschin, Blaise**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **55 (1997)**

Heft 4

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140641>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

SYSTÈME D'AIDE À LA DÉCISION EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENTS PUBLICS DÉVELOPPÉ PAR LE DÉPARTEMENT DES FINANCES DU CANTON DE VAUD

Blaise GOETSCHIN
Chef du Service des finances
Etat de Vaud¹

« Une activité doit d'abord avoir un nom reconnaissable de tous, exprimé dans le langage de l'entreprise. Elle doit faire l'objet d'une description aussi sèche et objective que possible: il s'agit de décrire un fait réel, non un devrait faire ou un prétend faire ou un fera un jour... »²

1. Introduction

La crise conjoncturelle du début des années nonante, combinée à certains effets démographiques (vieillesse de la population) et sociaux (chômage), a entraîné une dégradation de la situation financière de la plupart des collectivités publiques suisses. Le Canton de Vaud figure parmi les cantons qui ont la situation financière la plus préoccupante ; ses déficits sont apparus dès 1990 et son degré d'autofinancement est devenu négatif dès 1994. Depuis lors, et sans discontinuer, il emprunte pour financer non seulement la totalité de ses investissements, mais aussi une partie de ses charges de fonctionnement. Ainsi l'Etat de Vaud, à l'instar d'autres collectivités publiques, est confronté à une demande d'infrastructures supérieure à l'offre qu'autorisent les moyens disponibles³. Dans une telle situation, il devient indispensable de plafonner les investissements et de s'assurer que seuls les projets véritablement utiles à la société et présentant un caractère d'urgence soient retenus.

Cette approche sélective induit une concurrence⁴ entre les différents projets de natures très différentes. Le Conseil d'Etat doit donc disposer d'un instrument facilitant le choix des nouveaux objets prioritaires. Pour le budget d'investissement 1998, par exemple, plus de 140 projets d'investissements ont été proposés par l'administration. Il existe une réelle difficulté d'effectuer un choix entre des projets aussi divers que les améliorations foncières, les subventions à l'investissement hospitalier ou les transports.

De plus chacun de ces projets concerne un cercle de bénéficiaires, une région et un domaine d'activité différents.

Le critère de rentabilité, crucial dans la sélection de l'investissement privé, n'est pas approprié dans le cas de l'investissement public. L'Etat est précisément chargé de réaliser les investissements utiles à tous, mais qu'aucun intérêt privé ne souhaite entreprendre vu sa rentabilité faible ou nulle. Là aussi une distinction doit être effectuée entre rentabilité économique directe d'un objet et rentabilité sociale: à savoir les effets bénéfiques pour la société à plus ou moins long terme d'un investissement peu attractif sur le plan financier immédiat. Les investissements dans l'enseignement influencent la qualité du travail, ceux dans la santé améliorent l'état sanitaire de la population et sa longévité. Les investissements souvent décrits comme « à fonds perdus » agissent indirectement et d'une façon non mesurable, sur le potentiel de recettes fiscales du Canton. En ce sens, la plupart d'entre eux ont bien, tôt ou tard, une rentabilité financière pour l'Etat.

L'objet de cette brève contribution est de faire un premier bilan du système d'aide à la décision en matière d'investissements publics développé par l'Etat de Vaud. Il s'agit d'une expérience nouvelle et suivie avec attention par les observateurs avisés des finances publiques en Suisse. Sa nouveauté implique aussi l'existence d'un potentiel d'améliorations et d'ajustements progressifs de la méthode. Cet article devrait faciliter l'échange d'informations et contribuer au progrès encore attendu par certains⁵ dans ces domaines.

2. Quelques définitions élémentaires dans le domaine des investissements publics

2.1. Définir un investissement public

Il convient de définir en premier lieu ce qu'est un investissement dans le cadre d'une collectivité publique.

Le budget des collectivités publiques distingue deux catégories de dépenses:

- les charges de fonctionnement⁶ ;
- les dépenses d'investissements⁷ .

Les dépenses d'investissement sont celles qui ont pour « but de compléter ou de développer le domaine public et le patrimoine administratif du canton »⁸ .

La définition légale vaudoise ci-dessus, résume bien l'acceptation du concept général d'investissement dans les collectivités publiques en Suisse. Une différence importante existe aujourd'hui entre les cantons à propos de la frontière financière qui distingue l'investissement de la charge de fonctionnement. Pour preuve quelques exemples ci-dessous de limites, pour quelques cantons, à partir desquelles une dépense est considérée comme un investissement ⁹ :

Vaud	Fr.	1'000'000.— ¹⁰
Soleure	Fr.	500'000.—
Fribourg	Fr.	250'000.—
Saint-Gall	Fr.	3'000'000.—
Genève	Fr.	60'000.—

Ces importantes différences de niveaux relativisent également les comparaisons intercantionales en matière de charges d'amortissement. Les tentatives d'harmoniser les pratiques des cantons suisses sur ce point se heurtent à une volonté d'autonomie exprimée par plusieurs d'entre eux.

2.2. Comptabiliser un investissement public

A l'Etat de Vaud, les dépenses d'investissements font l'objet d'un décret. Elles sont portées à l'actif du bilan pour le montant du décret. Elles sont amorties dès la fin de l'année au cours de laquelle elles ont été décrétées¹¹. Au terme de la durée d'amortissement, le montant à l'actif du bilan est donc égal à zéro, ceci pour autant que les dépenses totales correspondent au cumul des amortissements. Si les dépenses réelles diffèrent de celles qui ont été prévues, une écriture d'ajustement est enregistrée au moment du bouclage par le compte de pertes et profits. Si le crédit d'investissement se révèle insuffisant, un crédit additionnel doit être demandé sans délai¹².

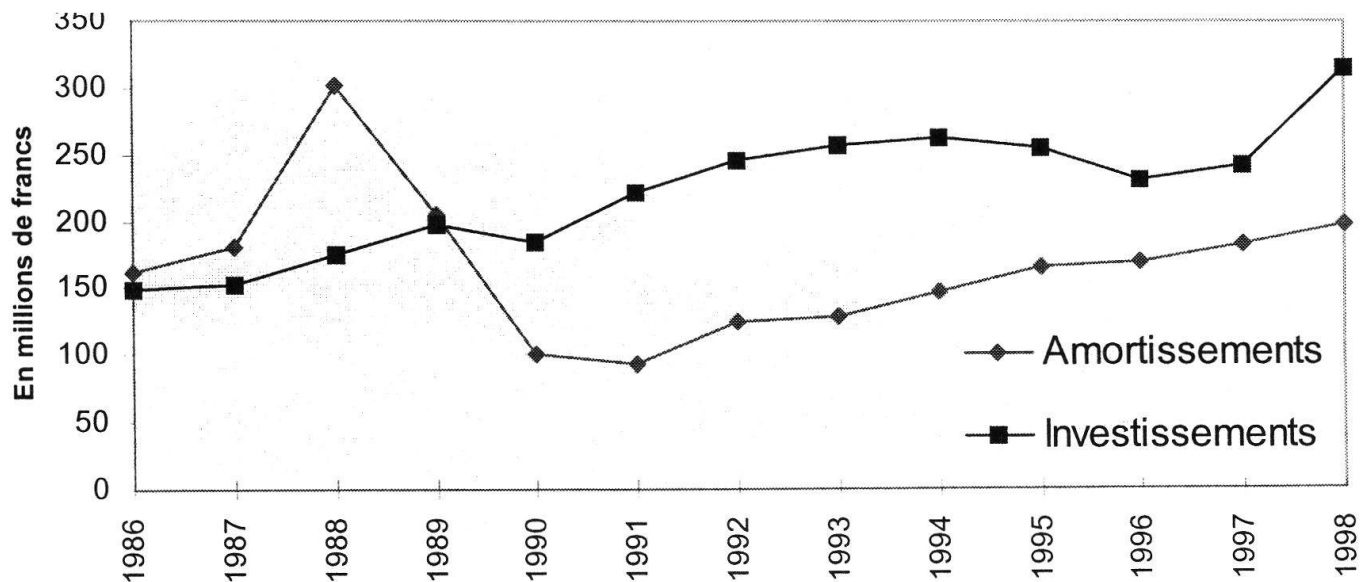
Il existe plusieurs méthodes d'amortissement. Les plus répandues sont: la méthode linéaire, la méthode progressive, la méthode régressive, et l'amortissement unique de la totalité de l'investissement dans l'année de l'acquisition du bien.

Conformément au modèle de comptes recommandé par le Groupe d'étude pour les finances cantonales (FKF), l'Etat de Vaud utilise la méthode linéaire, le but recherché étant de répartir l'effet comptable de l'investissement sur la durée approximative d'utilisation du bien et donc la charge sur les utilisateurs actuels et futurs. Cette durée est limitée à 30 ans maximum, conformément à l'article 34¹³ de la Loi sur les finances.

La méthode d'amortissement utilisée a pour effet d'étaler, sur plusieurs années, l'impact de l'investissement sur les comptes de fonctionnement. La charge d'intérêt correspondante au besoin de financement lié à la réalisation de l'investissement apparaît par contre immédiatement dans les comptes.

3. Bref survol des investissements à l'Etat de Vaud

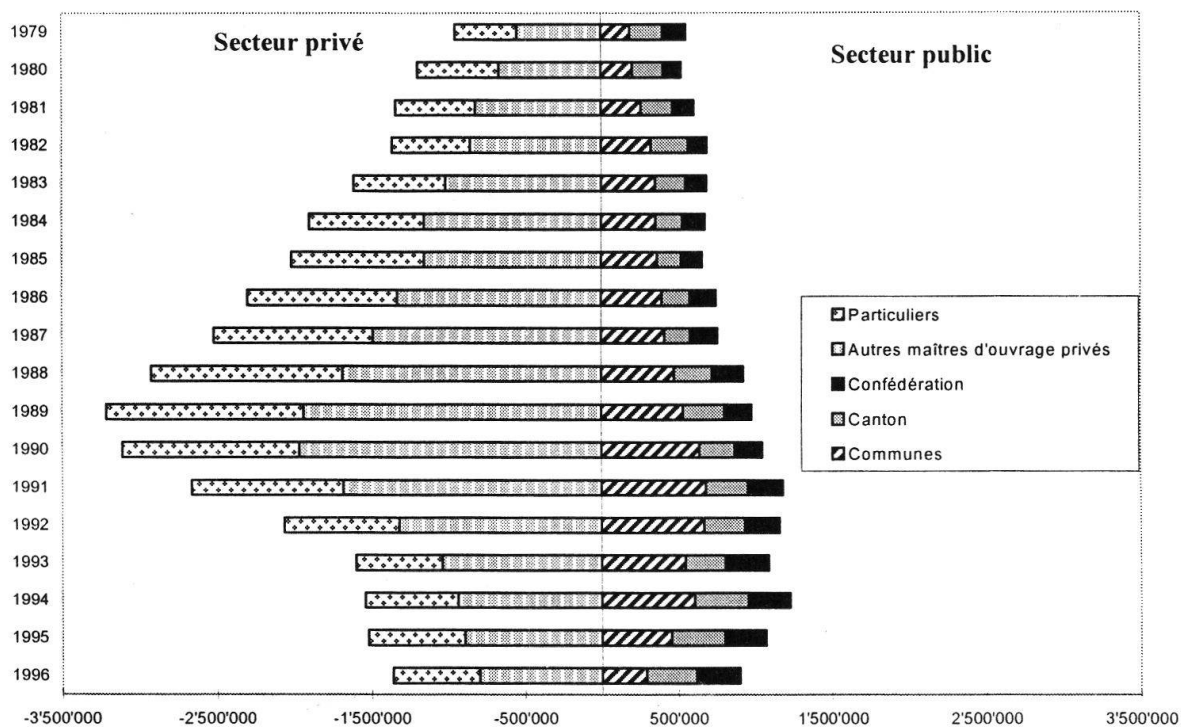
L'Etat est un intervenant important dans l'activité d'investissement sur terre vaudoise. Le graphique ci-dessous rappelle les dépenses nettes¹⁴ consacrées par l'Etat de Vaud à cette activité de même que les charges d'amortissement correspondantes.



Source : Comptes et budgets de l'Etat de Vaud

Dans le domaine de la construction qui est le principal poste d'investissement (68.4% des dépenses brutes¹⁵ d'investissement de l'Etat de Vaud, en 1996), il est intéressant de prendre la mesure du poids des intervenants:

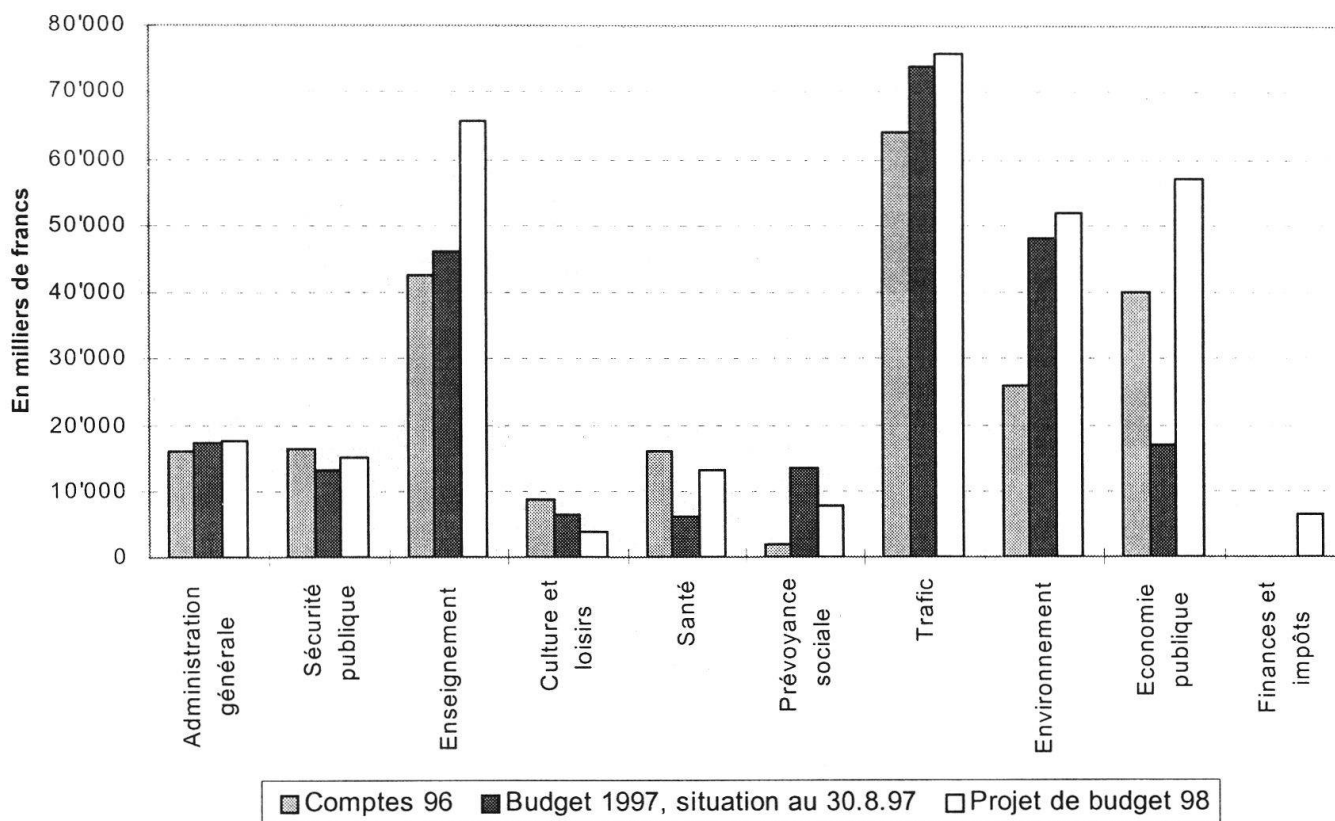
Investissements de construction selon le maître d'ouvrage, Vaud, 1979-1996



Source : Numerus N° 5, SCRIS, septembre 1997

On constate que l'Etat de Vaud a contribué à limiter les effets du cycle conjoncturel dépressif, alors même qu'il n'avait pas de réserves importantes¹⁶ au début de la crise. Le choix politique visant à contrer les effets de la crise est un des éléments qui explique aujourd'hui l'insuffisance de l'autofinancement et l'importance de la dette du canton.

Sous l'angle de la classification fonctionnelle, il est intéressant de constater vers quelles priorités tendent les investissements de ces dernières années.



Source : Service des finances de l'Etat de Vaud

Ayant ainsi situé le contexte légal et comptable et rappelé les principales données économiques, le système d'aide à la décision est exposé ci-après.

4. Modes d'expression et traitement institutionnel des besoins en matière d'investissement public

Les propositions d'investissement émanent d'une pluralité d'acteurs:

- le pouvoir législatif traduit en termes de proposition de projet la requête dont il est saisi par les régions, les groupes d'intérêt et le public;
- le pouvoir exécutif qui poursuit ses orientations gouvernementales et les réalise, en partie par le biais de l'investissement;
- les services de l'administration qui, chacun dans son domaine, proposent des projets, allant à la rencontre des besoins de la société ou devenant nécessaires à l'exécution des tâches légales de l'Etat;
- tout citoyen ou groupement de citoyens qui exprime ses demandes par divers canaux¹⁷ ;
- les circonstances et les nécessités ordinaires (renouvellement, rénovation) ou exceptionnelles (sécurité, dégâts naturels,...) imposent d'elles-mêmes des dépenses d'investissement.

Face à cette pluralité d'interventions et de demandes, le Conseil d'Etat arrête un plan d'investissement comprenant le budget d'investissement pour l'année suivante. Le Grand Conseil se prononcera ensuite d'une manière spécifique sur chaque projet faisant l'objet d'un exposé des motifs et projet de décret¹⁸ et d'une manière plus globale sur le plafond d'investissement annuel¹⁹ .

5. Méthode nouvelle d'analyse des projets d'investissements

5.1. Nécessité d'une méthode complémentaire

Le système d'aide à la décision, qui a été introduit dès 1996, se superpose et complète des procédures d'analyse déjà existantes, à savoir:

- l'analyse politique;
- l'analyse technique et individuelle de chaque projet.

L'analyse politique est conduite aux divers stades de la procédure de décision. Elle englobe une multitude d'aspects tant objectifs que subjectifs et tant rationnels qu'émotionnels. En dernier lieu, c'est l'analyse politique de la majorité ou du consensus qui s'imposera et déterminera le destin d'un projet d'investissement.

L'analyse technique examine les détails de chaque projet sous l'angle de la

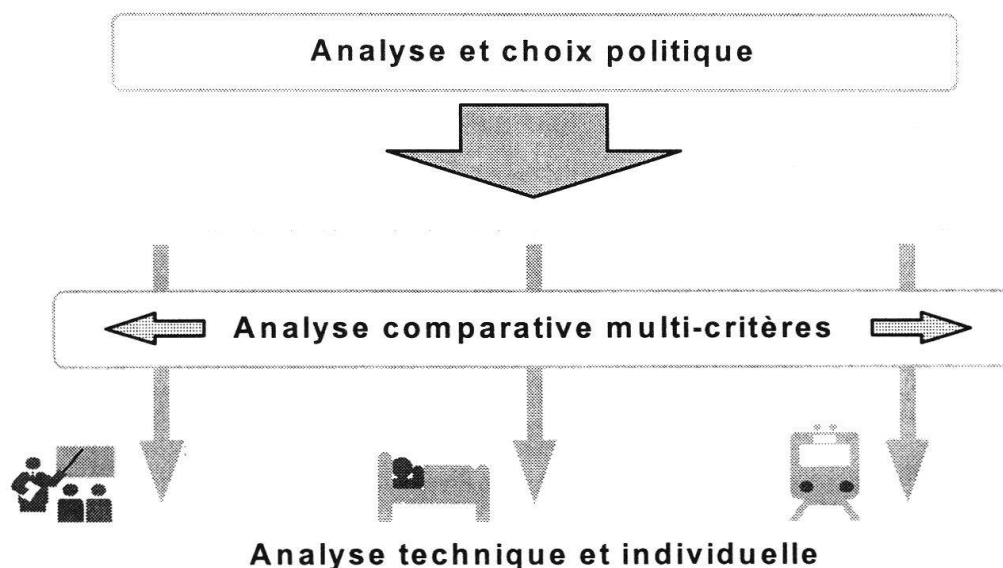
qualité, du coût, du dimensionnement, de l'équipement, de l'utilisation future estimée et du rapport efficacité/coût, pour ne citer que ces critères. Des comparaisons sont conduites avec des projets de même nature. C'est la synthèse de cette analyse qui doit figurer dans le projet de décret.

Ces deux approches fondamentales doivent être complétées par une analyse comparative des différents projets d'investissement. Dans ce but, une méthode a été mise au point permettant de comparer des projets de natures et de caractéristiques très différentes. Cette méthode a pour objectifs de synthétiser les informations-clés sur les investissements et de proposer un choix en fonction de critères objectifs et mesurables.

5.2. *Analyse comparative multi-critères*

5.2.1. *Le fonctionnement général de l'analyse comparative multi-critères*

Le graphique ci-dessous rappelle l'importance de l'analyse technique réalisée par les départements et la prépondérance de l'analyse et du choix politique effectués par le Conseil d'Etat. Ces axes d'analyses verticaux, au sens où ils sont propres à chaque projet d'investissement, sont complétés par une « analyse comparative multi-critères » qui s'exerce horizontalement car elle concerne l'ensemble des projets.



L'analyse comparative multi-critères consiste à comparer des projets différents sur une base commune de critères préétablis, objectifs et mesurables.

Dans un premier temps, une base de données homogènes et minimales comprenant tous les projets a été définie. Ainsi, le profil de chaque projet a été constitué à l'aide d'une fiche signalétique.

Dans une deuxième étape, les critères de différenciation entre projets ont été définis. Puis une méthode de notation simple, similaire aux méthodes de « rating » en usage dans l'industrie privée, a été adoptée.

5.2.2. *Les informations minimales communes*

Une fiche signalétique décrit le projet et informe avec précision sur les demandeurs, les responsables de l'exécution, les bénéficiaires, les objectifs, le coût, la planification et la nature de l'investissement. Elle répond à un des principes primordiaux de la nouvelle gestion publique qui pose la nécessité d'identifier et de documenter les objectifs de toute activité étatique (prestation de services, subventionnement, investissement)²⁰.

La priorité est portée sur la définition des « usagers/bénéficiaires », afin de déterminer à qui profite réellement un projet donné. S'agit-il, par exemple, de la collectivité entière ou de quelques cercles restreints de bénéficiaires ?

A ce stade, c'est l'administration qui fournit les informations. Le cas échéant, une évaluation de politique publique par des experts indépendants est effectuée sur cette base.

La rubrique « demandeurs de l'investissement » permet d'identifier clairement quels corps constitués ou quels groupes de bénéficiaires revendiquent un projet.

Des renseignements sont aussi demandés sur le « besoin de prestations exprimé » par les demandeurs et son degré de couverture par les véritables prestations offertes par un projet donné. Cette analyse doit permettre de détecter si un projet d'investissement répond entièrement ou partiellement à une demande.

La fiche signalétique présente, en synthèse, les principales informations et incidences financières de tout projet. Son coût, ses revenus, les charges de finan-

cement qu'il entraîne, les charges de fonctionnement supplémentaires qu'il implique, les éventuelles économies qu'il induit.

Un exemplaire de la fiche signalétique d'un projet d'investissement figure en fin d'exposé.

La standardisation des données relatives aux différents projets d'investissement permet des analyses comparatives intéressantes. Celles-ci sont complétées par un système de notation des projets.

5.2.3. *La notation*

Afin de qualifier les projets présentés, des critères objectifs, clairs, simples, et applicables à tous les types d'investissement ont été définis.

Dix sept critères (dont un libre) ont été retenus pour la préparation du questionnaire. Ils permettent de comparer les projets d'investissement sur une base commune prenant en compte un large spectre de paramètres. Ces critères sont exprimés sous forme de questions, décrites ci-dessous, posées à l'initiateur du projet. La réponse à chaque question est portée sur une échelle de notes allant de 1 (refus) à 5 (acceptation).

1. Le projet est-il en adéquation avec les orientations gouvernementales ?

Cette question permet de déterminer si le projet favorise la réalisation de certains objectifs figurant dans les orientations gouvernementales²¹. Plus le projet est en adéquation avec celles-ci, plus la note sera élevée.

2. Le projet permet-il de répondre à l'attente des usagers ?

Cette question s'attache à évaluer la correspondance des prestations fournies par le projet aux attentes générales et aux besoins des usagers. Ces derniers profiteront-ils pleinement du nouvel investissement ou au contraire, celui-ci ne couvre-t-il que partiellement les besoins exprimés ? Tel bâtiment de gymnase répond-t-il à une demande réelle dans une région ?

3. Le projet fournit-il vraiment les prestations promises ?

Cette question évalue la capacité réelle du projet d'investissement à fournir les prestations promises. Tel bâtiment de gymnase permet-il d'abriter toutes les classes planifiées ?

4. Le projet est-il urgent ?

Cette question permet de vérifier l'urgence de la réalisation de l'investissement en relation avec les demandes des futurs utilisateurs.

5. Est-ce la seule solution d'investir ?

Cette question permet de s'assurer que l'analyse des solutions alternatives en vue de satisfaire les besoins exprimés a été effectuée. Il s'agit aussi de vérifier que l'investissement constitue la meilleure solution pour répondre à la demande. L'utilisation d'infrastructures existantes, par exemple, peut constituer une alternative à la réalisation d'un nouveau projet.

6. L'impact de la réalisation sur l'économie vaudoise est-il important ?

Cette question prend en considération l'effet de la réalisation du projet sur l'économie vaudoise. Plus le volume d'investissement profitable à l'économie vaudoise est important, plus la note est élevée. Les effets sur la croissance, l'emploi et les entreprises sont débattus ici.

7. L'impact de la phase d'exploitation sur l'économie vaudoise est-il important ?

Les effets de l'investissement sur l'économie cantonale se poursuivent durant la période d'exploitation. Cette question prend en considération cet impact qui peut être à la fois quantitatif (création d'emplois, accélération de la croissance économique et de la richesse du canton), et qualitatif (amélioration des conditions de travail, meilleures prestations au public).

8. Y-a-t-il une incidence positive importante sur d'autres projets ?

La réalisation d'un projet peut affecter d'autres projets du plan, notamment par une renonciation totale ou partielle à un ou plusieurs autres projets. Cette question prend en compte cet aspect. Il s'agit d'un contrôle de cohérence du plan d'investissement.

9. Le cadre légal et réglementaire est-il adéquat ?

Cette question évalue l'adéquation du projet au cadre légal en vigueur. Plus les modifications légales engendrées par les projets d'investissement sont complexes, plus la note sera basse.

10. Les contraintes imposées par les partenaires de l'Etat (communes, Confé-

dération, individus, etc.) sont-elles incontournables ?

Certains investissements découlent d'obligations légales et dépendent d'une décision d'un partenaire de l'Etat ; c'est le cas, par exemple, des constructions scolaires. Cette question évalue la nature de cette servitude et la marge de manœuvre de l'Etat.

11. L'investissement a-t-il pour effet une diminution de charges et/ou une augmentation de revenus pour l'Etat?

Cette question tient compte de l'impact du projet sur les comptes de fonctionnement. Le cas échéant, elle analyse la rentabilité directe de l'investissement. Une rénovation importante ou un nouveau système informatique peut générer des diminutions de charges en matière de frais d'exploitation, par exemple.

12. Les coûts de fonctionnement liés à l'investissement sont-ils favorablement comparables avec ceux d'un projet similaire ?

Cette question permet de favoriser les projets les plus économes en termes de coût de fonctionnement, par comparaison avec des projets similaires. C'est la dimension « benchmarking » si prisée dans l'industrie privée.

13. A-t-on maximisé le recours à des sources de financement extérieures afin de faire un usage minimum des fonds propres de l'Etat ?

Cette question vérifie que toutes les possibilités de financement externe, telles que les participations ou subventions de tiers publics ou privés, ont été étudiées.

14. Y-a-t-il des possibilités d'effectuer un contrôle technique et financier de la réalisation et de l'exploitation ?

Cette question évalue les possibilités de contrôles techniques et financiers par l'Etat, au cours de la réalisation et de l'exploitation de l'objet. Les projets où l'efficacité de l'utilisation des ressources peut être assurée sont ainsi favorisés.

15. Une renonciation au projet a-t-elle un impact sur la sécurité des usagers ?

Les investissements qui accroissent la sécurité des usagers sont privilégiés

par cette question.

16. Le projet a-t-il un impact favorable sur l'environnement ?

Les investissements « respectueux de l'environnement » obtiendront une note plus élevée.

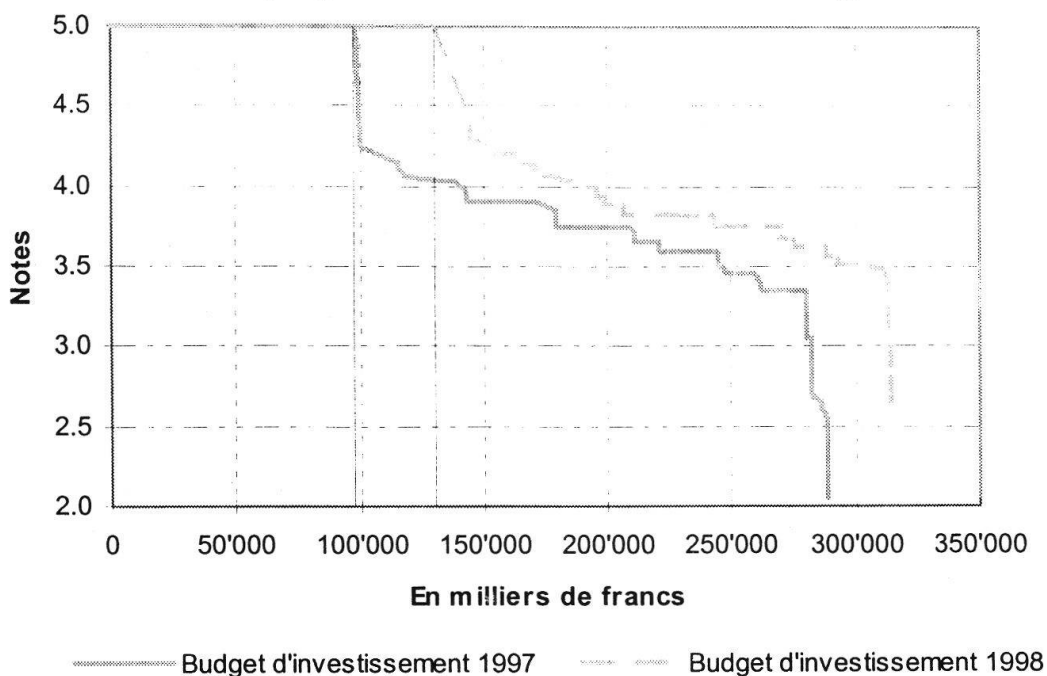
Un critère supplémentaire libre, propre à chaque projet, peut être ajouté en fin de liste.

La moyenne des notes obtenues par les différents projets permet un classement en fonction des différents aspects décrits ci-dessus. La pondération des critères a été largement discutée par le groupe de travail. Il est apparu que l'octroi d'une pondération inégale aux différents critères introduisait des éléments de subjectivité et de déséquilibre dans le modèle, c'est pourquoi, dans la solution retenue, chaque critère est doté d'un poids égal.

L'attention doit porter en premier lieu sur le profil d'un investissement qui décrit les particularités du projet, plutôt que sur la note moyenne qui n'est qu'une indication globale.

En 1997 et 1998, la notation s'est présentée comme suit :

Notation des projets d'investissement des budget 1997 et 1998



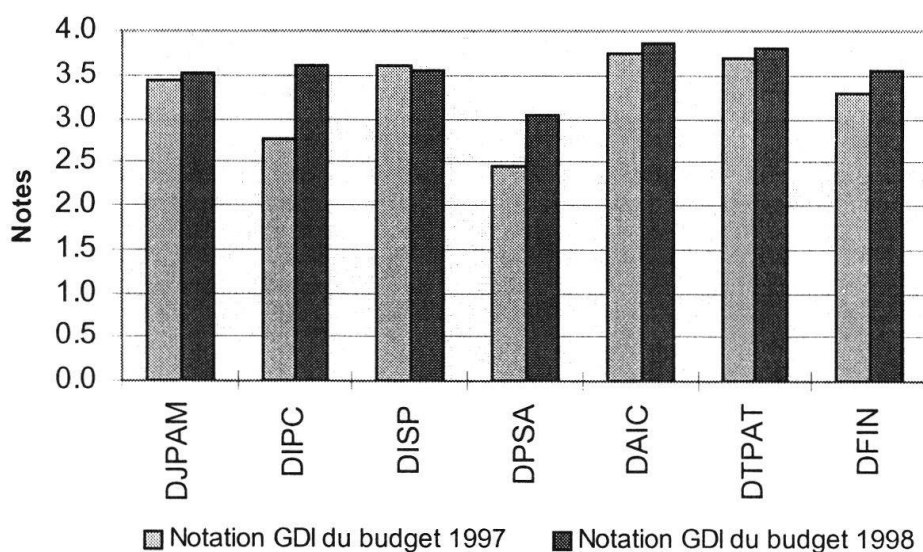
Source : Service des finances de l'Etat de Vaud

La note maximum de 5 est attribuée aux projets déjà acceptés par le Grand Conseil. Ces projets ne peuvent plus être reportés ou supprimés, en effet, dès l'accord du Grand Conseil, ils entrent dans la phase de réalisation qui peut durer plusieurs années. La part des projets acceptés au budget 1998 est de 41.5%.

Les notes moyennes obtenues par les projets au budget 1997 sont inférieures à celles qui ont été obtenues par les projets au budget 1998. Cet écart s'explique en partie par les améliorations qui ont été apportées aux critères pour l'étude du budget des investissements 1998. En effet, les critères sont progressivement améliorés, homogénéisés et définis au cours de chaque cycle budgétaire.

Plusieurs contrôles statistiques sont effectués visant à mettre en évidence d'éventuels *a priori* ou des discriminations de départements ou de domaines par le groupe de travail. Deux de ces contrôles sont présentés ci-dessous:

Notation moyenne des nouveaux projets par département

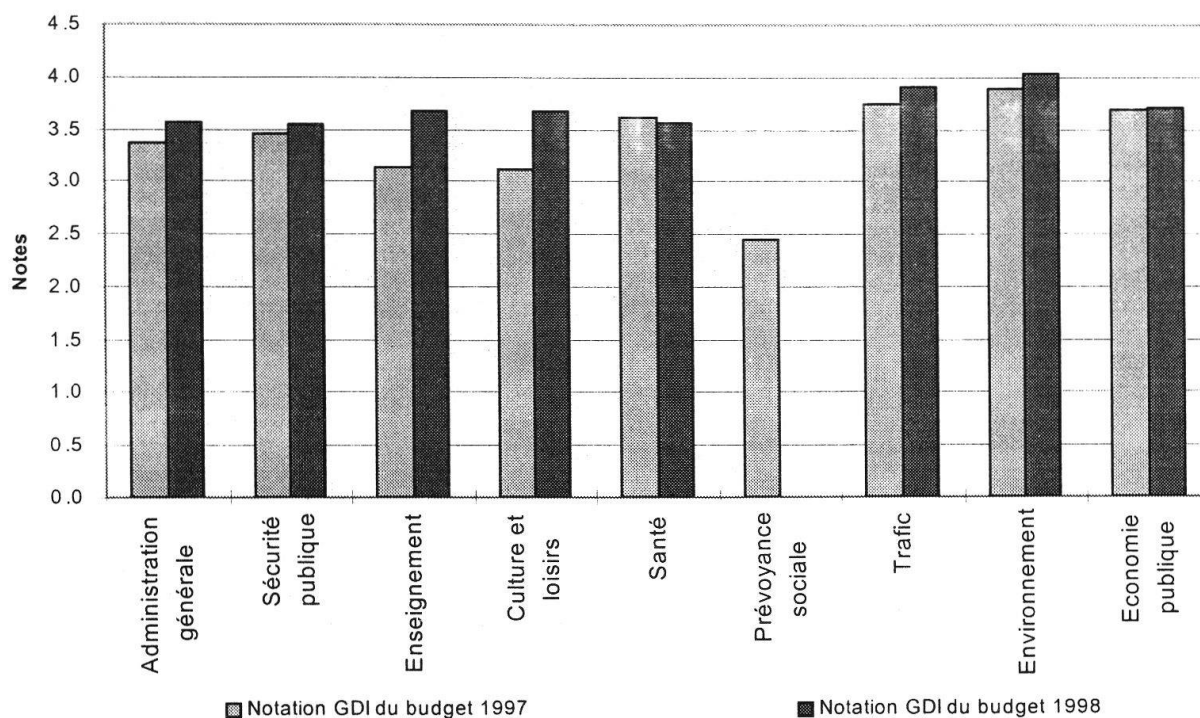


Source : Service des finances de l'Etat de Vaud

Le graphique ci-dessus ne prend pas en considération les projets acceptés, c'est-à-dire ceux qui ont obtenu une note 5. Les départements sont identifiés par leurs abréviations usuelles²².

Un second contrôle est effectué par le calcul de la notation moyenne par type de nouveaux projets.

Notation moyenne des nouveaux projets par classe fonctionnelle




Source : Service des finances de l'Etat de Vaud

Ces quelques éléments semblent attester que dans le cadre des exercices en question, il n'y a pas eu de discrimination matérielle.

5.2.4. La procédure de préavis

Dès février 1996, le Conseil d'Etat a constitué un groupe de travail (groupe de détermination en matière d'investissements, GDI) et l'a chargé de mettre en œuvre une procédure d'aide à la décision et de préavis. La procédure de préavis adoptée est la suivante:



Départements	GDI	Département des finances	Conseil d'Etat
<p>Rédige, pour chaque projet, une fiche d'identification ainsi que le questionnaire de notation.</p> <p>Transmet son préavis au GDI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apprécie et note chaque projet d'investissement. • Propose une sélection des projets qui seront inscrits au budget et au plan d'investissement au Conseil d'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prépare le plan d'investissement, • L'accompagne du préavis du GDI et le soumet au Conseil d'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prend connaissance des préavis des départements et du GDI. • Apprécie le budget et le plan d'investissement proposé sous l'angle de l'opportunité politique. • Modifie et adopte le budget et le plan d'investissement. • Puis le propose au Grand Conseil dans le cadre du projet de budget.

Cette procédure présente l'avantage de mettre à disposition du Conseil d'Etat une double note, celle du département et celle du groupe de travail chargé de l'analyse comparative multi-critères. Par ailleurs, elle incite le département initiateur du projet à prendre en compte un large spectre de paramètres et à se prononcer sur ceux-ci.

Le groupe de détermination en matière d'investissement (GDI) rapporte directement au Conseil d'Etat. Il est composé du Chef du Service des finances et d'un adjoint spécialisé, des Secrétaires généraux des départements AIC et JPAM, du Chef du Service des bâtiments, du Chef de l'Office des constructions du service des hospices cantonaux. En 1997, le Conseil d'Etat a nommé un chef d'entreprise et un secrétaire syndical, membres du groupe de détermination sur le budget d'investissement.

Cette composition garanti l'objectivité, l'indépendance du groupe de tra-

vail. Elle permet de disposer d'une bonne connaissance des projets tant sous l'angle technique que financier, et d'intégrer la sensibilité des départements grâce à la présence de secrétaires généraux à laquelle s'ajoute celle des milieux économiques et syndicaux.

6. Un premier bilan et conclusion

« (...) cette dépense a passé avec succès le crible pourtant serré du groupe d'évaluation des investissements de l'Etat (...) »²³. C'est en effet un premier pas qui a été réalisé par l'Etat de Vaud en introduisant une analyse multi-critères sur son choix d'investissements.

On peut en résumer les principaux avantages:

- **accès facilité aux informations relatives aux investissements**
par la création d'une base de données complète sur les projets d'investissements de l'Etat de Vaud. Chaque projet est paramétré de manière standardisée tant par ses aspects qualitatifs que financiers;
- **présentation des projets plus rigoureuse**
conformément aux principes de transparence d'une part, et de prise en compte des intérêts des bénéficiaires d'autre part, les promoteurs de projets doivent convaincre l'autorité politique de la nécessité d'un projet d'investissement, les éléments doivent être documentés et soutenus par une argumentation détaillée;
- **aide à la décision de l'exécutif**
en offrant une vision de synthèse et une notation sur la base de critères standardisés et comparables, la méthode oblige à mettre en évidence les questions les plus fondamentales telles que l'utilité, l'urgence et le coût. Ces questions étaient, auparavant, souvent masquées par des détails techniques ou des influences personnelles.
- **aide au travail du parlement**
grâce à la standardisation de l'information et au travail de notation les commissions parlementaires disposent d'un matériel utile et complet.

La méthode devra être constamment perfectionnée tout en restant un instrument transparent et accessible.

Le Conseil d'Etat s'est exprimé en confirmant la poursuite de l'expérience : « Clarifier l'avenir, c'est également sélectionner de façon attentive les investissements qui vont engager le canton pour la prochaine décennie; c'est le rôle du groupe de détermination des investissements mis sur pied pendant l'année »²⁴. Cette méthode ne lui fournit qu'une aide. Sa responsabilité politique reste pleine et entière.

Au sein de l'administration, l'approche est bien acceptée et les fiches et notations émanant des départements sont d'une qualité croissante. Un impact favorable sur la préparation et la documentation des projets a été constaté.

Un des principaux problèmes est d'éviter l'approche trop simplificatrice qui consiste à ne retenir d'un profil de notation que la moyenne. Comme toute note, la note moyenne du GDI est réductrice d'une réalité complexe et nuancée. Elle doit être mise à disposition des décideurs en veillant à rappeler son modeste rôle d'indicateur et éviter ainsi le simplisme caricatural. « Quoique zéro, c'est quasiment dix. La nullité ou le génie, deux extrêmes qui se touchent »²⁵.

- 1 La présente communication a été rédigée avec l'appui de Mme Iréna Miehlsbradt, qui dirige le secteur Organisation et gestion financière au Service des finances. De même, les membres du « groupe de détermination en matière d'investissements » (GDI) ont contribué de façon déterminante à l'élaboration et au perfectionnement de la méthode faisant l'objet de cet article.
- 2 P. Lorino, *Le contrôle de gestion stratégique, la gestion par les activités*, Dunod, Paris 1991, page 65, cité par le professeur A. Stettler, Université de Lausanne in *Esprit d'entreprise et technologies nouvelles*, Collectif d'auteurs, Comportements, Lausanne, 1993, page 149.
- 3 *Construction d'infrastructures pour l'avenir*, Thèse 1, Outlook, UBS, 1996, page 3.
- 4 « A aucun moment, nous ne disposons d'une même base pour apprécier les nouveaux investissements et les mettre en comparaison, voire en compétition, les uns par rapport aux autres », Motion Eliane Rey et consorts visant à instaurer un système d'évaluation comparative des investissements, Conseil Communal de Lausanne, 12 novembre 1996.
- 5 On citera l'exemple de l'interpellation du 16 décembre 1996, sur les moyens d'analyse dont s'est doté le Conseil d'Etat pour établir le bilan économique global du budget annuel des investissements de M. B. Giacomini, député au Grand Conseil vaudois. L'interpellation demande en substance que l'Etat de Vaud se dote d'outils analytiques modernes pour apprécier les conséquences économiques et sociales des projets d'investissement.
- 6 Dépenses de consommation engendrées par l'activité et les services qu'offre l'Etat (enseignement, santé, sécurité publique, etc.).
- 7 Le compte des investissements comprend toutes les dépenses qui créent les actifs administratifs nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques. Les investissements se caractérisent par une charge et une utilité qui s'étendent sur plusieurs périodes comptables (*Recueil de comptabilité publique*, 1978, pages 61 et 62).
- 8 Loi sur les finances du Canton de Vaud, du 27.11.1972, révisée partiellement en 1997. L'article 24 de la loi

précise que « sont exclus les travaux ordinaires d'entretien et de simple rénovation des ouvrages, bâtiments et installations existantes ».

- 9 Das harmonisierte Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden II, Dr. oec. M. Stadler, FDK-Information Mai 1997.
- 10 Article 25 de la Loi sur les finances du Canton de Vaud, du 27.11.1972, révisée partiellement en 1997: « En règle générale, seuls les travaux dont la part globale incombant à l'Etat excède un million de francs peuvent être inclus dans les dépenses d'investissements »
- 11 Article 47 de la Constitution du Canton de Vaud du 1er mars 1885.
- 12 Article 28 de la Loi sur les finances du Canton de Vaud, du 27.11.1972, révisée partiellement en 1997.
- 13 Article 34 de la Loi sur les finances du Canton de Vaud, du 27.11.1972, révisée partiellement en 1997: « La durée d'amortissement des crédits d'investissements ne doit pas excéder trente ans pour les travaux d'infrastructure et les bâtiments et dix ans pour les installations et l'équipement à compter de l'année qui suit celle où ils ont été décrétés ».
- 14 Les dépenses nettes représentent les montants à la charge de l'Etat de Vaud, elles sont égales au coût total de l'investissement diminué des participations et subventions de tiers.
- 15 Les dépenses brutes représentent les coûts totaux des investissements avant la prise en compte des participations et subventions de tiers.
- 16 Ainsi son degré d'autofinancement est négatif depuis 1994. Le degré d'autofinancement est un indicateur qui s'exprime de la façon suivante:
$$\frac{\text{excédent de revenus (ou de charges) de fonctionnement} + \text{amortissements obligatoires du patrimoine administratif (à l'exclusion des amortissements du patrimoine financier)}}{\text{investissements}}$$
- 17 Par exemple, le journal vaudois « La Nation » a proposé dans ses colonnes de créer un funiculaire reliant Lavey à Morcles en décembre 1996.
- 18 Article 26 de la Loi sur les finances du Canton de Vaud, du 27.11.1972, révisée partiellement en 1997. Le décret est un document légal, qui autorise une dépense d'un montant fixe alloué à un objet déterminé. Tous les projets de décrets avant d'être soumis au parlement, sont examinés par une commission spéciale du Grand Conseil. Le peuple pourrait s'opposer en dernière instance puisqu'il jouit d'un délai référendaire de 40 jours, selon l'article 27 de la Constitution du Canton de Vaud.
- 19 Article 30 de la Loi sur les finances du Canton de Vaud, du 27.11.1972, révisée partiellement en 1997. La Commission des finances préavise chaque année sur ledit plafond.
- 20 Gestion publique, Thèse 1, Outlook, UBS, 1997, page 9.
- 21 Orientations gouvernementales 1996-1998, Canton de Vaud, 1996. Ce document expose les grandes lignes des orientations gouvernementales élaborées par le Conseil d'Etat.
- 22 DJPAM: Département de la justice, de la police et des affaires militaires
DIPC: Département de l'instruction publique et des cultes
DISP: Département de l'intérieur et de la santé publique
DPSA: Département de la prévoyance sociale et des assurances
DAIC: Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce
DTPAT: Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports
DFIN: Département des finances.
- 23 M. le député au Grand Conseil P. RoCHAT, au sujet d'un investissement dans le domaine hospitalier, 24 Heures, 25.2.1997.
- 24 Rapport annuel du Conseil d'Etat 1997, Département des finances, page 32, 1997.
- 25 Georges Picaud, Le Génie à l'usage de ceux qui n'en n'ont pas, José Corti, Paris, 1996, page 81.

Canton de Vaud
Service des finances



Tél. 021-316 29 19
Fax 021-316 29 18

FICHE SIGNALÉTIQUE D'UN PROJET D'INVESTISSEMENT 1998

No de l'investissement :
 Dénomination de l'investissement :
 Département concerné :
 Service concerné :
 Service gérant du dossier :
 Responsable du projet :

ne pas remplir

① Usagers, bénéficiaires

Description

Nombre

② Demandeur(s) de l'investissement

Instance(s)

③ Besoin de prestations exprimé

④ Prestations offertes

Avancement du projet à ce jour

1. Crédit d'ouvrage accordé
 2. Crédit d'étude - Grand Conseil accordé
 3. Crédit d'ouvrage programmé dans l'année en cours
 4. Crédit d'étude - Grand Conseil programmé dans l'année en cours
 5. Crédit d'étude - préliminaire accordé
 6. Affaire future prévue
 7. Affaire sans échéance fixe

5	Montant total de l'investissement	en mios de fr.	<input type="text"/>	9	Coûts de fonctionnement annuels liés:	en mios de fr.	<input type="text"/>
6	Sources de financement externes	en mios de fr.	<input type="text"/>	10	Revenus d'exploitation annuels liés	en mios de fr.	<input type="text"/>
7	Montant à la charge de l'Etat	en mios de fr.	<input type="text"/>	11	Coûts de fonctionnement annuels nets:	en mios de fr.	<input type="text"/>
8	Amortissement annuel	en mios de fr.	<input type="text"/>	12	Economies de fonctionnement annuelles liées	en mios de fr.	<input type="text"/>
				13	Coût annuel net ou Revenu annuel net (si négatif)	en mios de fr.	<input type="text"/>
				14	Charge annuelle d'intérêt	en mios de fr.	<input type="text"/>

Classification fédérale

0. Administration générale
 1. Sécurité publique
 2. Enseignement
 3. Culture et loisir
 4. Santé
 5. Prévoyance sociale
 6. Trafic
 7. Environnement
 8. Economie publique
 9. Finances et impôts